



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-71/2025-6

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Jelene Rajić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek članica vijeća, te sudske savjetnice Ivane Jasprica Konjuh, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja odvjetnika DŠ, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa], protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, OIB: 68011638990, Zagreb, Trg žrtava fašizma 3, klasa: UP/II-008-07/24-01/904, urbroj: 401-01/10-25-8 od 7. ožujka 2025., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 4. lipnja 2025.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/24-01/904, urbroj: 401-01/10-25-8 od 7. ožujka 2025.

Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Su-i-36/24 od 8. listopada 2024., kojim je odbijen zahtjev tužitelja za pristup informacijama kojim je tražio presliku prve presude vijeća u predmetu Rev-453/22, koja je proslijeđena službi evidencije, te presliku cjelokupne korespondencije između vijeća i suca evidentičara.
2. Tužitelj u tužbi navodi da je podnio tuženiku žalbu prigovarajući bitnim povredama postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju te pogrešnoj primjeni materijalnog prava ukazujući na presudu Suda EU u predmetu broj C-554/21 i dr. od 11. srpnja 2024., u kojoj taj sud utvrđuje nedopuštenim utjecaj suca evidentičara i nespojiv s načelom samostalnosti i neovisnosti sudaca. Stoga punomoćnik tužitelja u predmetu Rev-453/22 ima pravno osnovan i razuman zahtjev zatražiti od Vrhovnog suda dostavu tražene informacije odnosno je li u predmetu Rev-453/22 Služba evidencije sudske prakse odnosno sudac evidentičar postupio na način da je predmet vratio nadležnom sudskom vijeću s uputom (zabilješkom: informacijom kako god se to zvalo) da donesena odluka nije u skladu sa sudskom praksom. Tužitelj je prigovarao da je Vrhovni sud vrlo jednostavno mogao odgovoriti ili da je sudac evidentičar predmet vratio nadležnom sudskom vijeću s uputom da odluka koju je nadležno vijeće donijelo nije u skladu sa sudskom praksom ili ne, sudac evidentičar je

predmet vratio nadležnom sudskom vijeću bez ikakve upute odnosno da je potvrdio da je odluka koju je nadležno sudsko vijeće donijelo u skladu sa sudskom praksom. Smatra odluku tuženika nezakonitom te protivnom članku 10. i 6. stavku 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Neprimjereno se tuženik u tumačenju "internog procesa" za potrebe ovog predmeta poziva na presudu Suda EU, C-619/19 zato što ova presuda uređuje pravo na pristup informacijama samo u odnosu na informacije o okolišu. Stoga se "neformalna komunikacija" u okolnostima ovog slučaja nikako ne može utvrditi da nije od javnog interesa jer svaka informacija koja direktno utječe na samostalnost i neovisnost pravosuđa predstavlja javnu informaciju. Unutarnja neovisnost sudstva zahtjeva da suci ne budu izloženi uputama i pritiscima drugih sudaca ili osoba s upravnim odgovornostima na sudu kao što su predsjednik suda i predsjednik odjela na sudu. Postupanje Službe evidencije sudske prakse odnosno suca evidentičara nije zaštićeno tajnošću ili zabranom pristupa traženoj informaciji niti odredbom članka 128. i 130. ZPP-a koje se doduše niti ne mogu primijeniti, niti nekim drugim zakonom ili podzakonskim aktom, internim propisom pa čak niti "smislenim" tumačenjem članka 128. i 130. ZPP-a. Služba evidencije sudske prakse odnosno sudac evidentičar nije član sudskog vijeća koji odlučuje u predmetu Rev-453/22 nego se radi o tijelu sudske uprave. U nastavku upire na sadržaj odluke Suda EU u predmetu broj C-554/21 prema kojoj se članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a treba tumačiti da mu se protivi to da se nacionalnim pravom predvidi unutarnji mehanizam u nacionalnom sudu na temelju kojeg se sudska odluka koju je donijelo sudsko vijeće nadležno u predmetu može otpremiti strankama radi njegova dovršetka samo ako je njezin sadržaj odobrio sudac evidentičar koji nije član tog sudskog vijeća kao i da sjednica odjela tog suda ima ovlast prisiliti, prihvaćanjem "pravnog shvaćanja" sudsko vijeće nadležno u predmetu da izmjeni sadržaj sudske odluke koju je prethodno donijelo iako na toj sjednici odjela sudjeluju i suci koji nisu suci tog sudskog vijeća kao i, ovisno o slučaju, osobe izvan predmetnog suda pred kojima stranke nemaju mogućnost iznijeti svoje argumente. Navedeno znači zabranu postupanja države "za ubuduće", ali to ne znači da je do donošenja navedene presude takvo postupanje bilo u skladu s člankom 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a. Stoga je tražena informacija tužitelju, kao odvjetniku stranke, potrebna kako bi imao pravo i pravnu mogućnost jasno i nedvosmisleno dokazati da je sudac evidentičar nezakonito utjecao na odluku sudskog vijeća u tom predmetu. Stoga se tumačenje tuženika ne može prihvatiti kao pravno valjano jer je notorno da presuda C-554/21 nije niti može biti osnova za ponavljanje pravomoćno završenog postupka. Predlaže da se poništi rješenje tuženika te odobri tužitelju pristup traženim informacijama.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da je u konkretnom predmetu primjenjivao zakonsko ograničenje iz članka 15. stavka 4. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama te ističe da je u ovom predmetu nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa zaključio da u odnosu na tražene informacije prevladava potreba zaštite prava na ograničenje iz naprijed navedenog članka Zakona. Ističe da se na tužitelja kao odvjetnika koji zastupa stranku u postupku primjenjuju pravila Zakona o pravu na pristup informacijama što znači da se ispituje postojanje javnog interesa, odnosno prava na zaštitu prava na ograničenje što je svrha testa razmjernosti i javnog interesa. U takvoj situaciji sama komunikacija vijeća u predmetu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj Rev-453/22 predstavlja interni proces kod Vrhovnog suda Republike Hrvatske, a koji po logici stvari nije dostupan strankama. Osim toga u osporenom rješenju je navedeno da je tužitelj kao punomoćnik stranke izvršio uvid u navedeni predmet te utvrdio da je prije donošenja odluke navedeni predmet prošao

evidenciju. Po mišljenju tuženika presuda Suda EU u predmetu C-554/21 od 11. srpnja 2024., ne znači da automatski postoji javni interes za svakom komunikacijom nadležnog vijeća i suca evidentičara, a zbog činjenice da je Sud EU ocijenio da takav sustav nije u skladu s člankom 19. stavkom 1. drugim podstavkom Ugovora o Europskoj uniji. Ističe da nije sporno da tužitelj kao odvjetnik poduzima sve radnje za koje smatra da mogu biti od koristi stranci koju zastupa, međutim pri primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama razmatra se postojanje javnog interesa za traženim informacijama. Općenito pozivanje tužitelja na presudu *Hann Invest* ne znači da komunikacija vijeća i suca evidentičara (pri čemu je riječ o predmetu koji je okončan prije donošenja presude *Hann Invest*) predstavlja informacije od javnog interesa. Ako bi se prihvatio stav tužitelja to bi značilo da bi svaka osoba mogla tražiti i dobiti komunikaciju vijeća i suca evidentičara u predmetima koji su okončani i u kojima su presude otpremljene strankama, a navedeno ne bi bilo pitanje od javnog interesa. Tužitelj tijekom cijelog postupka naglašava činjenicu da mu je tražena informacija potrebna radi tog postupka što jasno i nedvosmisleno dokazuje da je riječ o privatnom interesu tužitelja kao punomoćnika stranke u postupku, a ne javnom interesu. Predlaže tužbu odbiti.

4. Tužitelj se očitovao na odgovor na tužbu tuženika te ponovno upire na presudu Suda EU u predmetu broj C-554/21 i dr. od 11. srpnja 2024. Ističe da je u predmetu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj Rev-453/22 u kojem je revizijski sud odlučivao o reviziji tužene Republike Hrvatske sudac evidentičar predmet vratio nadležnom sudskom vijeću s uputom da odluka koju je nadležno sudsko vijeće donijelo nije u skladu sa sudskom praksom kojim postupanjem je sudac evidentičar, kao sudac koji nije bio član nadležnog sudskog vijeća, izravno utjecao na odluku nadležnog sudskog vijeća. Stoga je jasno, a nakon presude Suda EU u predmetu broj C-554/21, koje posljedice proizlaze iz činjenice da je u predmetu Rev-543/22 sudac evidentičar sudjelovao u predmetu na način da je predmet vratio nadležnom sudskom vijeću s napomenom da presuda nije u skladu sa sudskom praksom, da je došlo do povrede prava na neovisnost i nepristranost suda. Ovo pogotovo u situaciji kad stranke nemaju niti pravo niti pravnu mogućnost iznijeti svoje argumente na sadržaj "interne" odnosno "neformalne" komunikacije koja je očigledno imala presudan utjecaj na konačnu odluku sudskog vijeća. Stoga je notorno da svaka osoba ima pravo zatražiti i dobiti na uvid sadržaj takve informacije koja ne može biti nedostupna javnosti odnosno ne može joj se odreći javni interes. Što se tiče vremenskog doseg interpretativnih presuda njihov učinak je sukladno praksi Suda EU retroaktivan jer takve odluke su deklaratorne i djeluju *ex tunc* tako da pravna pravila Europske unije nacionalni sudovi moraju primijeniti na način na koji su bila protumačena čak i na pravne odnose koji su nastali i koji su uspostavljeni prije donošenja interpretativne presude. Predlaže da Sud podnese Sudu EU zahtjev za prethodnu odluku u vezi s pitanjem: - je li u svjetlu presude Suda EU u predmetu broj C-554/21 i dr., presuda od 11. srpnja 2024., svaka osoba ima pravo zatražiti i dobiti na uvid sadržaj informacije (komunikaciju) između sudskog vijeća koji odlučuje u određenom predmetu i suca evidentičara, a koja informacija po svom sadržaju ima za posljedicu vraćanje predmeta sudskom vijeću s posljedicama prema članku 40a. Poslovnika Vrhovnog suda Republike Hrvatske tj. da bi odluka vijeća odstupila od ustaljene prakse ili odluke proširenog vijeća Vrhovnog suda ili da je odluka u suprotnosti s pravnim shvaćanjem donesenim na sjednici odjela ili da praksa Vrhovnog suda u vezi s pravnim pitanjem o kojem odlučuje nije jedinstvena.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Odredbom članka 15. stavka 4. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13., 85/15., 69/22. - dalje ZPPI) propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova.

7. Odredbom članka 16. stavka 1. ZPPI-a propisano je da tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točka 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavaka 3. i 4. ovoga Zakona, dužno je prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točka 1. ovog Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Prema stavku 2. citiranog članka Zakona, kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno je utvrditi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavka 2., 3. i 4. ovog Zakona, da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom.

8. Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je tužitelj podnio zahtjev Vrhovnom sudu Republike Hrvatske za pristup informacijama u kojem je tražio presliku prve presude sudskog vijeća u predmetu Rev-453/2022 koja je proslijeđena Službi evidencije sudske prakse Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske u skladu s člankom 177. stavkom 3. Sudskog poslovnika, kao i presliku cjelokupne korespondencije i komunikacije između sudskog vijeća u predmetu Rev-453/2022 i suca evidentičara iz Službe evidencije sudske prakse Građanskog odjela uključujući sve zabilješke i dopise koje je sudac evidentičar uputio sudskom vijeću, dakle koje sadržavaju informacije s mišljenjima suca evidentičara. Vrhovni sud Republike Hrvatske odbio je zahtjev tužitelja temeljem odredbe članka 15. stavka 2. točka 7., članka 15. stavka 3. točka 1. i članka 15. stavka 4. točka 2. ZPPI-a.

9. Tužitelj je protiv rješenja prvostupanjskog tijela podnio žalbu koju je tuženik odbio uz obrazloženje da u konkretnom slučaju ima mjesta primjeni odredbe članka 15. stavka 4. točka 2. ZPPI-a jer je tom odredbom predviđen poseban tretman dokumenata koji nastaju u internoj pripremi ili razmatranju nekog pitanja odnosno u procesu donošenja odluka, kako bi tijela javne vlasti mogla zaštititi svoje interne konzultacije i vijećanja tamo gdje je to potrebno kako bi očuvale sposobnost obavljanja svojeg posla. Pri tome je tuženik otklonio primjenu odredbe članka 15. stavka 3. točka 1. i članka 15. stavka 2. točka 7. ZPPI-a, na koje se prvostupanjsko tijelo pozvalo uz obrazloženje dano u osporenom aktu te je osporeno rješenje doneseno pozivom na odredbu članka 116. točka 2. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09. i 110/21.).

10. Tužitelj smatra osporeno rješenje nezakonitim ukazujući na presudu Suda EU u predmetu broj: C-554/21 i dr. od 11. srpnja 2024. (*Hann Invest*) prema kojoj članak 19. stavak 1. drugi podstavak Ugovora o Europskoj uniji treba tumačiti na način da mu se protivi to da se nacionalnim pravom predvidi unutarnji mehanizam u nacionalnom sudu na temelju kojeg se sudska odluka koju je donijelo sudsko vijeće nadležno u predmetu može otpremiti strankama radi njegova dovršetka samo ako je njezin sadržaj odobrio sudac evidentičar koji nije član tog sudskog vijeća, odnosno da sjednica odjela

tog suda ima ovlast prisiliti prihvaćanjem pravnog shvaćanja sudsko vijeće nadležno u predmetu da izmjeni sadržaj sudske odluke koju je prethodno donijelo, iako na toj sjednici odjela sudjeluju i suci koji nisu suci tog sudskog vijeća, kao i, ovisno o slučaju, osobe izvan predmetnog suda pred kojima stranke nemaju mogućnost iznijeti svoje argumente. Nadalje navodi da su odluke Suda EU deklaratorne te djeluju *ex tunc*, kao i da svatko ima pravo dobiti na uvid sadržaj takve informacije koja ne može biti nedostupna javnosti. Konačno predlaže da Sud podnese zahtjev Sudu EU za prethodnu odluku ima li u svjetlu presude Suda EU u predmetu broj: C-554/2021 i dr. od 11. srpnja 2024., svaka osoba pravo zatražiti i dobiti na uvid sadržaj informacije (komunikaciju) između sudskog vijeća koje odlučuje u određenom predmetu i suca evidentičara.

11. Sud prihvaća ocjenu tuženika koji ističe da je ograničenje prava na pristup informacijama tužitelja zasnovano na zakonu, da ima legitimni cilj te je nužno u demokratskom društvu i razmjerno naravi potrebe za ograničenjem. Ovo posebno imajući u vidu da presuda Suda EU u predmetu broj: C-544/21 i dr. od 11. srpnja 2024. (*Hann Invest*) ne zabranjuje nacionalnom sudu usklađivanje sudske prakse, već naprotiv ističe važnost usklađene primjene prava radi poštivanja pravne sigurnosti kao jednog segmenta vladavine prava. Iz iste proizlazi da način na koji je to uređeno u nacionalnom zakonodavstvu nije sukladan odredbama Ugovora o Europskoj uniji. Ta presuda ima za posljedicu neprimjenu odredbe članka 40. Zakona o sudovima ("Narodne novine", broj: 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19., 130/20., 21/22., 60/22., 16/23., 155/23., 36/24., dalje ZOS), a predmet ovog postupka je ostvarenje prava na pristup informacijama temeljem ZPPI-a, odnosno tumačenje tog propisa, nakon donošenja presude Suda EU u predmetu broj: C-554/2021 i dr. od 11. srpnja 2024.

12. Naime, tražene informacije odnose se na internu komunikaciju između sudskog vijeća i suca evidentičara provedenoj s ciljem ujednačavanja sudske prakse, što je uobičajeni proces prije donošenja odluke u predmetu. Po ocjeni ovog Suda pristup takvoj internoj komunikaciji, koja je dio preliminarne konzultacija i usuglašavanja pravnih stajališta je ograničen, s obzirom na prirodu te komunikacije koja se sastoji u razmjeni stavova i mišljenja, kao i na postupak u kojem je ona nastala, odnosno koja je sastavljena za internu uporabu te s obzirom da se ne radi o formalnoj proceduri odlučivanja u kojoj se donosi sudska odluka. Stoga je pravilna ocjena tuženika da bi njeno otkrivanje moglo ugroziti proces odlučivanja suda u konkretnom predmetu, kao i slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova, jer pravo na pristup informacijama značilo bi pravo svakoga (i osoba bez pravnog interesa) na dobivanje takve komunikacije, zbog čega prevladava interes zaštite tih podataka nad interesom objave istih. Ovo bez obzira na činjenicu što je odluka u konkretnom predmetu već i donesena, jer se radi o komunikaciji o pravnim pitanjima odnosno usuglašavanju pravnih stajališta što može biti od utjecaja i na druge predmete koji su u tijeku. (Tako i članak 3. Odluke Suda EU o javnom pristupu dokumentima kojima Sud Europske unije raspolaže u sklopu obavljanja svojih administrativnih zadaća od 26. studenoga 2019., Službeni list Europske unije, 2020/C 45/02).

13. Stoga je osnovano zaključio tuženik da je sukladno odredbi članka 15. stavka 4. točka 2. i članka 16. stavak 1. i 2. ZPPI-a zahtjev tužitelja valjalo odbiti. Pri tome treba nadodati da Služba evidencije, praćenja i proučavanja sudske prakse nije tijelo sudske uprave, kako to pogrešno smatra tužitelj, već se radi o posebnoj službi osnovanoj na temelju članka 43. ZOS-a koja evidentira, prati i proučava sudsku praksu Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

14. Osnovano tužitelj navodi da odluke Suda EU djeluju *ex tunc*, što u konkretnom slučaju znači da je presuda Suda EU u predmetu broj: C-554/21 i dr. od 11. srpnja 2024., *Hann Invest*, imala utjecaj na rad Službe evidencije, praćenja i proučavanja sudske prakse u odnosu na sve predmete zatečene u trenutku donošenja presude u sudovima, a što nije odlučno za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

15. Sud ne nalazi osnovanim prijedlog tužitelja da podnese zahtjev za tumačenjem presude Suda EU u predmetu broj: C-554/2021 i dr. od 11. srpnja 2024., koja je donesena u povodu zahtjeva za prethodnu odluku Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske. To prije svega iz razloga što se navedena presuda odnosi na neusklađenost odredbi Zakona o sudovima s pravom EU dok se ovdje ocjenjuje zakonitost primjene ZPPI-a. Osim toga, na temelju odredbe članka 43. Statuta Suda EU, Sud EU daje tumačenje presude na prijedlog bilo koje stranke ili institucije Unije koja za to dokaže svoj pravni interes.

16. Sud nije našao povrede članka 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori", broj: 18/97., 6/99., 8/99., 14/02., 1/06., 2/10., 13/07.) jer se u konkretnom slučaju radi o ograničenju prava na pristup informacijama propisanim zakonom kako je to i predviđeno odredbom članka 10. stavka 2. Konvencije. U svezi prigovora o povredi članka 6. Konvencije napominje se da je tužitelju omogućeno pravo na pristup sudu koje je i iskoristio te je o njegovom tužbenom zahtjevu meritorno odlučeno.

17. Slijedom navedenog valjalo je pozivom na odredbu članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24.) odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 4. lipnja 2025.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković